COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

57.

SEDUTA DI MARTEDÌ 23 OTTOBRE 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MAURIZIO LEO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Leo Maurizio, *Presidente* 2

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO FISCALE.

Audizione del direttore generale delle Finanze, prof. Fabrizia Lapecorella:

Leo Maurizio, *Presidente* 2, 5, 6, 8, 9, 12

Barbolini Giuliano (PD) 5, 7

Lapecorella Fabrizia, *direttore generale delle Finanze* 2, 7, 8, 9

Puglisi Paolo, *direttore della direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale* ... 8, 9

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO LEO

La seduta comincia alle 13,30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del direttore generale delle finanze, prof.ssa Fabrizia Lapecorella.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del direttore generale delle Finanze, professoressa Fabrizia Lapecorella, accompagnata dal direttore della Direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale, dottor Paolo Puglisi, e dalla dirigente dell'ufficio XII della Direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale, dottoressa Claudia Rotunno.

L'audizione è finalizzata all'acquisizione, da parte della Commissione, di elementi conoscitivi in ordine all'esercizio dell'attività di accertamento e di riscossione dei tributi locali.

Cedo la parola alla professoressa Lapecorella, con la riserva, per me e per i colleghi, di rivolgerle, al termine del suo intervento, eventuali domande e di formulare osservazioni.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle Finanze*. Vorrei scusarmi per non essere in grado, oggi, di lasciare il testo completo della relazione con tutti gli allegati perché, per un disguido di segreteria, ve n'è ancora uno che avremmo dovuto eliminare; siccome è tutto pronto, a breve avrete il materiale che era stato predisposto.

Visto il poco tempo a disposizione e viste le informazioni relative soprattutto alla complessa disciplina della riscossione dei tributi locali, che sono ampiamente richiamate e descritte nella relazione che vi lascerò, vorrei inquadrare gli sviluppi più recenti e le prospettive di intervento che tutti ci attendiamo a breve in questo ambito e aggiornare la Commissione su situazioni patologiche nel settore della riscossione dei tributi locali. Nel fornirvi questi elementi, mi aiutano alcune domande e questioni che mi sono state informalmente evidenziate dagli uffici della Commissione.

Per quel che riguarda l'aggiornamento sull'effettivo funzionamento delle attività di riscossione, vi erano ancora delle questioni relative a Tributi Italia Spa. La vicenda è tornata di recente agli onori della cronaca benché, dal punto di vista dell'amministrazione centrale, essa si sia risolta con il decreto-legge n. 40/2010, che ha disposto il commissariamento della società e la nomina del commissario straordinario. Per quel che risulta ufficialmente all'amministrazione – nonché a me direttamente, sulla base di contatti che ho frequentemente e regolarmente con il commissario straordinario – nell'attuale gestione commissariale non si registrano criticità di alcun tipo.

Mi è stato chiesto di chiarire l'aggio medio che Tributi Italia percepiva; personalmente non sono in grado di fornirvi questa informazione in maniera precisa, però – anche al fine di capire come

funzionano le società di riscossione quando gestiscono importanti masse di tributi – va detto che Tributi Italia ha avuto un massimo di 509 convenzioni, ognuna delle quali con un aggio diverso. Dalle informazioni di cui dispongo, l'aggio minimo previsto dalle convenzioni era pari al 7,90 per cento, mentre quello massimo raggiungeva anche il 30 per cento. Poiché tale aggio era tipicamente dovuto per l'espletamento di tutte le attività – liquidazione, accertamento e riscossione del tributo – ed era inclusivo delle eventuali sanzioni, il suo calcolo non è possibile perché presupporrebbe la conoscenza delle masse amministrate. Non basterebbe conoscere i diversi aggi applicati su ognuna delle 509 convenzioni perché bisognerebbe disporre di tutte le informazioni aggiuntive che non sono riuscita a ottenere dall'amministrazione della società commissariata. Certamente, è importante e indicativo che la varianza degli aggi applicati vada da un minimo di 7,90 fino al 30 per cento.

Quanto alla più recente vicenda patologica che abbiamo dovuto trattare, la concessionaria che ha creato problemi e che è stata recentemente cancellata dall'albo gestito dal Dipartimento delle finanze è la società GEMA spa, che serviva anch'essa numerosi comuni. Il Dipartimento è venuto a conoscenza di mancati versamenti di tributi, specialmente in comuni ubicati nella provincia di Foggia. La responsabilità di quanto succede è riconducibile a deficienze dell'assetto normativo ma anche alla negligenza dei comuni nel denunciare all'amministrazione finanziaria il verificarsi di situazioni anomale nel riversamento parziale o totale dei tributi da parte della concessionaria prima di arrivare a situazioni di dissesto totale del bilancio. La vicenda Gema ha inizio nel novembre del 2011, quando il comune di San Marco in Lamis informa il Dipartimento del mancato riversamento di alcune entrate erariali determinando, pertanto, l'avvio dell'attività istruttoria. La prima richiesta di informazioni da parte del Dipartimento è stata inoltrata dopo appena un mese (il 15 dicembre 2011) e, rispetto a questa prima vicenda, la società ha provveduto in tempi abbastanza rapidi (all'inizio del 2012) informandoci di aver effettivamente riversato le somme. Successivamente, però, sono pervenute denunce di ulteriori comuni, in particolare Cerignola, che lamentava il mancato riversamento di imposte per un ammontare di 10 milioni di euro, e le isole Tremiti, che avevamo un piccolo ammanco (benché importante, in rapporto alle dimensioni del comune) pari a 150.000 euro. Per dare maggiore concretezza all'indagine amministrativa che era stata avviata, nel maggio 2012 il Dipartimento ha chiesto alla Guardia di finanza di svolgere indagini urgenti sulla situazione; in seguito ha convocato la società per avere informazioni, e questa, in tale circostanza (giugno 2012), come risulterà in un verbale agli atti della direzione del federalismo fiscale, ha ammesso ritardo nei pagamenti dovuti agli enti locali e ha annunciato la prossima presentazione di un piano finanziario volto a ripristinare la corretta gestione delle entrate. Questo piano, tuttavia, ad oggi non risulta essere stato ancora presentato. La vicenda ricorda in tutto e per tutto l'inizio di quella di Tributi Italia, che nel tempo aveva anch'essa presentato una serie di piani di ristrutturazione del debito che non si sono mai realizzati.

Prima della pausa estiva, nel mese di luglio, è stata convocata la Commissione dell'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 446/97, che, informata della delicata situazione, ha disposto all'unanimità la sospensione della società dall'albo e l'avvio del procedimento per la sua cancellazione. La Commissione ha chiesto alla direzione del federalismo fiscale di acquisire da tutti i comuni gestiti dalla società notizie in ordine al rispetto delle condizioni contrattuali e al puntuale riversamento delle somme dovute, con indicazione delle eventuali morosità. Inoltre, la Commissione ha chiesto alla direzione di sollecitare la conclusione delle indagini già richieste dalla Guardia di finanza. Dal rapporto trasmesso da quest'ultima emerge che la società ha omesso di riversare, entro i termini contrattuali previsti,

somme riscosse per circa 21 milioni di euro e che la società si è anche appropriata di circa 22 milioni di euro tra affidamenti e anticipi di liquidità che le banche le avrebbero elargito tra il 2010 e il 2011 per consentire il riversamento delle somme riscosse. Il provvedimento di sospensione dell'iscrizione della Gema dall'albo dei concessionari è stato emanato il 31 luglio del 2012 e immediatamente dopo, l'8 agosto, è stato comunicato alla società l'avvio del procedimento di cancellazione dall'albo.

Nello stesso tempo, coerentemente con la richiesta della Commissione, a tutti gli enti locali gestiti dalla società sono state inviate richieste di informazioni sullo stato dei rapporti finanziari intercorrenti con la stessa e dalle risposte ricevute è emerso un quadro piuttosto allarmante. Come vedrete nel dettaglio della relazione e dalle note, la Gema ha inviato al Dipartimento informazioni non concrete che sembravano di natura essenzialmente dilatoria; infine, nel mese di settembre, ha fatto pervenire una nota con la quale comunicava che il suo amministratore avrebbe convocato un'assemblea e che esisteva una richiesta di convocazione dell'assemblea straordinaria della società, diretta al Registro delle imprese, per la deliberazione di scioglimento a causa della perdita totale del capitale societario. Nel giro di soli dieci giorni, invece, i rappresentati della società sono stati convocati dal Dipartimento delle finanze e hanno sottoscritto un verbale nel quale hanno affermato che la Gema avrebbe valutato in tempi brevi la possibilità di soluzione di componimento della crisi, anche nell'ambito della procedura di concordato preventivo, di accordi di ristrutturazione e di altri accordi diretti a gestire la crisi aziendale. A questo punto, la nota dell'inizio di settembre che comunica che l'amministratore ha convocato l'assemblea per sciogliere la società è del tutto in contraddizione con la sottoscrizione, da parte degli amministratori convocati dal Dipartimento dieci giorni dopo, del verbale in cui essi sostengono la soluzione di componimento: chiaramente, si tratta di indicatori non ambigui di una situazione estremamente pericolosa. Anche sulla scorta della pesante esperienza di Tributi Italia, la Commissione dell'albo, nella seduta del 17 ottobre della settimana scorsa, ha deliberato all'unanimità la cancellazione dall'albo della società. Questo è lo stato dell'arte sulla vicenda.

Per ciò che riguarda le ultime novità normative, l'ambito della riscossione delle entrate degli enti locali è stato interessato dall'articolo 9, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, che ha disposto un'ulteriore proroga del ruolo di Equitalia nella riscossione dei tributi locali, facendo contestualmente divieto, ai comuni e agli enti locali, di procedere a nuovi affidamenti delle attività di gestione e di riscossione delle entrate e prorogando, alle condizioni già stabilite, anche patrimoniali, i contratti in corso. Equitalia avrebbe dovuto cessare di svolgere le proprie funzioni di riscossione per i tributi locali alla fine di quest'anno ma tale data è stata prorogata per ulteriori sei mesi fino al 30 giugno del 2013. Come richiamato dall'*incipit* della norma, tale proroga è disposta in attesa del riordino della disciplina delle attività di gestione e riscossione delle entrate degli enti locali appartenenti a livelli di governo sub statale. Si fa riferimento alla norma contenuta nel disegno di legge delega per la riforma fiscale recentemente approvata; il comma 12 dell'articolo 3 prevede, alla lettera c), i criteri direttivi che dovranno informare il riordino e la disciplina delle riscossioni delle entrate degli enti locali. Si tratta di diritti piuttosto articolati e la norma della legge delega sembra essere costruita sulla base della piena consapevolezza della delicatezza della materia e della storia che conosciamo, della quale stiamo parlando oggi e di cui abbiamo avuto occasione di parlare anche negli anni precedenti.

Anche per quanto riguarda la norma di delega, ci sembra rilevante che ancora non si riesca a indicare chiaramente una prospettiva di soluzioni efficaci dei problemi che derivano dalla gestione dei tributi locali da parte delle concessionarie della riscossione. Manca una previsione normativa che assicuri il versamento diretto delle

somme riscosse nella tesoreria degli enti locali al netto del compenso spettante al soggetto affidatario del servizio. Si tratta di un problema di cui abbiamo parlato per la prima volta quando vi abbiamo dato conto della questione di Tributi Italia. La cosa naturale è che i soldi delle imposte rimangano nelle mani pubbliche senza passare per quelle di soggetti privati; il loro ruolo può essere mantenuto e può essere importante, ma non ci vorrebbe molto a disporre il versamento diretto in tesoreria delle somme riscosse al netto dei compensi. Questa sembra l'unica strada per risolvere alla radice i problemi di appropriazione indebita di denaro pubblico e lo scarso interesse che gli enti locali mostrano nell'effettuare controlli sull'operato del soggetto affidatario, perché anche questo rappresenta un aspetto patologico che emerge delle vicende osservate. Anche nella vicenda della Gema, nella fase di ricognizione – ovvero di richiesta ai comuni dello stato dei rapporti finanziari – le risposte non sono state né tempestive né uniformi, e ciò lascia perplessi. Sarebbe importante rompere quello che può caratterizzarsi come un circolo vizioso di rapporti tra enti locali e soggetti affidatari della riscossione o, almeno, iniziare a trattare il problema. Invece, sembra che a volte il legislatore sia andato nella direzione contraria: nel decreto-legge n. 16 di semplificazione fiscale di quest'anno, la riscossione ordinaria delle entrate degli enti locali è stata modificata prevedendo che, in casi di affidamento a soggetti privati, essa venga effettuata mediante l'apertura di uno o più conti correnti di riscossione postali e bancari a favore di detti soggetti. Sembra che il legislatore non vada nella direzione che a noi sembrerebbe auspicabile per tanti motivi. L'amministrazione finanziaria non dispone dei poteri ispettivi che le consentirebbero di affrontare analoghe situazioni *ex ante*, cioè nella fase in cui stanno per manifestarsi. Riusciamo infatti a ricostruire vicende patologiche solo *ex post,* quando il danno è fatto e il dissesto si è creato; veniamo informati dai comuni dell'esistenza di una patologia, apriamo l'istruttoria e ci avvaliamo della Guardia di finanza ma non abbiamo poteri ispettivi diretti, non abbiamo poteri di controllo.

Mi avete posto molte domande interessanti sulla durata media dei contratti di affidamento, sul soggetto titolare del potere di vigilanza, su quel che succede nel caso di mancato riversamento dei tributi e sui controlli previsti sull'istituzione societaria. Non ho risposte, perché l'amministrazione agisce preventivamente; posso solo riferire su quello che l'amministrazione ha fatto da quando è stata attivata dagli enti locali – che hanno lamentato difficoltà nelle relazioni finanziarie con gli affidatari.

Rispetto a quanto ho appena detto, i criteri di delega, che sono stati migliorati e arricchiti dal dibattito parlamentare, sembrano essere una vera opportunità per ridisegnare il sistema della riscossione, perché mettono al centro del disegno di riforma del settore parole importanti come « certezza », « efficienza » ed « efficacia » nell'esercizio dei poteri di riscossione e « certezza » e « trasparenza » nei casi di esternalizzazione delle funzioni in materia di riscossione. Gli strumenti sono tanti, e tra questi bisogna prevedere anche la costituzione di banche dati; probabilmente, però, il più importante potrebbe essere il versamento diretto in tesoreria delle somme dei tributi degli enti locali.

Questo è lo stato dell'arte; mi auguro (anche se non so se ne avremo il tempo) di poter mettere mano, nello scorcio di legislatura che resta, a tutti i decreti delegati; attuare questa parte della delega sarebbe molto importante.

PRESIDENTE. Ringrazio la professoressa per l'importante informativa. Ci ha segnalato questioni molto allarmanti, soprattutto con riferimento a Gema.

GIULIANO BARBOLINI. In premessa, mi scuso perché alle 14.10 dovrò allontanarmi per prendere parte a un'altra Commissione; se non avremo ancora concluso, chiedo anticipatamente comprensione.

Ho trovato interessante ma anche un po' inquietante, per alcuni profili, l'illu-

strazione della professoressa Lapecorella. Questa Commissione ha ripetutamente ragionato sull'improvvida decisione di chiamare fuori Equitalia da una presenza più compiuta e ampia, anche sul tema della riscossione locale; quando guarderemo il consuntivo, può darsi che le situazioni, in questo interregno e con queste proroghe, non siano particolarmente migliorate, almeno dal punto di vista dell'interesse dell'Erario, perché le attività di riscossione sono pur procedute ma, nell'incertezza, si risente di alcune difficoltà. Più complessivamente, anche sulla scorta degli esempi che ci avete riportato, penso che si tratti di funzioni delicate e nevralgiche di cui il pubblico dovrebbe avere il governo e il controllo in tutti i sensi, perché non averlo genera questo tipo di situazioni.

Inoltre, vorrei sottolineare due o tre elementi. Il primo, in realtà, è solo una curiosità, visto che dovrete mandarci del materiale « affinato »: tornando su Tributi Italia, capisco che non si può calcolare una media fra l'aggio del 7 e l'aggio del 30; tuttavia, su 509 convenzioni, quante di esse sono più vicine al 30 e quante al 7 ? Non è un dato irrilevante. In secondo luogo, il commissario della gestione attuale fa riferimento agli stessi rapporti contrattuali oppure vi è stato un ravvedimento virtuoso ? Parlo anche da amministratore locale e, nel dare contratti al 30 per cento, personalmente avrei fatto fatica a giustificare ciò nei confronti dell'opinione pubblica. Nel rispetto delle indagini di altri profili ancora in corso, mi piacerebbe avere più elementi di valutazione. Sulla vicenda Gema, capisco che sia in corso una procedura e capisco anche che un intervento rapido e chirurgico sia faticoso, di fronte alle situazioni che emergono, perché c'è bisogno di ulteriori passaggi. Se posso « tirarla », sulla base delle cose che ha detto la professoressa, non potremmo escludere che in giro vi siano altre situazioni di sofferenza.

Finita la parte che genera maggiore inquietudine, ho salutato con una certa soddisfazione il lavoro della Camera sulla delega, perché mi sembra che, finalmente, il tema sia stato messo su una strada che può produrre qualche buon risultato; soprattutto, sottolineo il fatto che anche i concessionari sono tenuti al rispetto di regole pubblicistiche (se ho inteso bene alcuni passaggi e alcune informazioni). L'unica cosa che non dà tranquillità sono i nove mesi della proroga della delega al 30 giugno 2013 appena approvata; vi è il rischio che diventi tutto il 2013, ossia un ulteriore anno. Il tema della vigilanza, della conoscenza e del monitoraggio non è richiamato neanche nella delega, se non ricordo male – diversamente, mi fermo subito – mentre penso che il ministero dovrebbe avere una funzione di sovrintendenza ed essere in grado di agire per verificare che le questioni procedano secondo determinate regole, nel rispetto di scadenze e di princìpi: non possiamo lasciarlo soltanto alla relazione diretta tra il concessionario e gli enti che gli hanno affidato la concessione. Mi interesserebbe capire se tale funzione sia già prevista, se può essere utile ampliarla, espanderla o delinearla meglio, o se è necessario provvedere a correttivi; immagino che sulla delega potrebbe essere difficile, ma se si tratta di migliorativi forse è possibile. Vorrei un suggerimento o una valutazione al riguardo.

PRESIDENTE. Per collegarmi a quello che ha detto il senatore Barbolini, e che condivido, tra i compiti di questa Commissione rientra il monitoraggio dell'andamento della riscossione dei tributi locali. Alla luce di quello che ci ha detto la professoressa Lapecorella – che ha reso un'informativa, come si è detto prima, allarmante, visto che non possiamo escludere che in Italia vi sia un numero indefinito di casi simili – sarebbe opportuno (ne stavo parlando con gli uffici) di inviare una lettera all'ANCI affinché tutti siano consapevoli della gravità della situazione e ci vengano segnalati tutti i casi, che sarà nostra cura ritrasferire. Non possiamo essere messi a conoscenza *ex post* di quello che si verifica sul versante dei tributi locali; dovrebbe essere una *mission* automatica, da parte dei comuni, per evitare che non vengano introitate risorse neces-

sarie al loro funzionamento. Propongo, pertanto, di procedere subito con l'invio di una lettera e di tenerci in stretto raccordo con la professoressa.

Inoltre, l'idea di far affluire tali somme direttamente in tesoreria è sicuramente condivisibile, perché la società che gestisce la riscossione dei tributi locali può svolgere tutta l'attività operativa, ma sarebbe preferibile che il tributo passasse direttamente dal contribuente alle casse dell'ente locale.

La presenza della professoressa ci consente – nei limiti in cui ella può darci un'informativa al riguardo – di affrontare altre due questioni, anch'esse relative al mondo dei tributi locali, che stanno affaticando i contribuenti.

Per quanto riguarda la dichiarazione IMU, vorrei chiederle di darci indicazioni sui percorsi per curare tale adempimento. L'altro tema di grande attualità, soprattutto negli ultimi tempi, è quello della problematica IMU-TARSU-TIA, sulla quale vi sono stati interventi normativi – sicuramente apprezzabili e corretti, per molti versi – da parte del ministero. Tuttavia, a chi devono rivolgersi i contribuenti ? All'agente alla riscossione ? Al ministero ?

Mi rendo conto che non potete avere già delle soluzioni, ma sarebbe utile capire il percorso che si intende seguire su due tematiche che per i contribuenti sono pressanti.

GIULIANO BARBOLINI. Circa il versamento diretto in tesoreria, mi era rimasto sulla punta della lingua ma sono d'accordo: sarebbe un elemento di chiarificazione, oltre ad essere anche un principio corretto, visto che trattiamo di materia che include un rapporto tra il cittadino e il soggetto pubblico.

Approfitto del fatto che il Presidente abbia allargato una finestra, che non mi sarei azzardato di aprire, ma in cui mi infilo subito, per aggiungere che, sulla questione dell'IMU, non so quali siano le basi di calcolo del ministero, ma i dati pubblicati sul sito trovano significativi elementi di dissonanza rispetto ai dati rappresentati dai comuni. Siamo già a ottobre, e se, per esempio, vi sono disallineamenti pari a 1 milione di euro per un comune di media entità, tale comune finisce fuori dal patto di stabilità. So che esistono tavoli e che il ministero ha assicurato che le stime e le valutazioni saranno affinate *in progress*; tuttavia, bisogna che questi elementi vengano prodotti nei tempi utili perché non ci si trovi di fronte a situazioni non più correggibili.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle Finanze*. Inizierò a rispondere alle domande del senatore attinenti al tema dell'audizione.

Posso inoltrare una richiesta di elementi di informazione alla gestione commissariale di Tributi Italia, anche se si tratta di un'attività che è stata disciplinata da una norma che per certi versi « sfugge ». Lei ha ragione, conoscere il numero delle convenzioni per cui sono stipulati determinati aggi piuttosto che altri è importante, ma tali convenzioni potrebbero essere tantissime, con masse amministrate piccole e aggi grandi, e il loro numero non è necessariamente un'informazione utile. Bisognerebbe avere il numero delle convenzioni e le masse amministrate, perché non potrebbe essere che una media ponderata. Non sono sicura di poter avere certe informazioni, ad ogni modo proverò a richiederle.

Per quanto riguarda il potere ispettivo dell'amministrazione, allo stato attuale non esiste una base giuridica per poterlo esercitare; non siamo attrezzati e, per di più, siamo sofferenti per effetto dei tagli di organico che la *spending review* ci ha imposto. Non sarebbe semplice. Mi sembra che il legislatore della delega, nel richiamare la necessità dell'introduzione di adeguati strumenti di controllo « anche ispettivi », abbia mostrato, utilizzando la parola « anche », un po' di timore. L'ambito dei rapporti costituzionali tra l'amministrazione centrale e gli organi locali è sempre delicato e, come vi ho detto, in quell'« anche » mi sembra di leggere della cautela.

Vedremo come si evolverà la discussione in fase di predisposizione dei decreti delegati.

Per rispondere alle domande fuori tema, nella norma del decreto « salva-Italia » la dichiarazione IMU prevedeva che fosse sentita anche l'ANCI, ma tale interlocuzione ci ha fatto ritardare nella predisposizione della bozza di dichiarazione. La bozza è stata messa sul sito del ministero per una consultazione pubblica (confesso di non conoscerne l'esito, pertanto sarà necessario aggiornarvi su questo), ma è pronta, non vi sono problemi e il decreto deve soltanto essere firmato dal ministro. L'idea era quella di verificare, anche attraverso una consultazione pubblica, che si fosse predisposto un decreto che consentisse l'acquisizione – per l'amministrazione centrale e, ovviamente, per i comuni e per l'ANCI – di informazioni importanti e rilevanti per la gestione del processo del federalismo fiscale, senza gravare il contribuente con oneri di adempimento inutili. Questo era il *balance* che si cercava di raggiungere: assicurare che vi fossero tutte le informazioni...

PRESIDENTE. Il problema è il termine.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle Finanze*. Il termine è stato rinviato al 30 novembre, ma siamo pronti. Farò partire l'*iter* della consultazione pubblica, ma credo che la pubblicazione delle bozze sul sito – ormai, da quindici giorni – sia d'aiuto.

PRESIDENTE. L'invito della Commissione è di valutare l'ipotesi di un eventuale slittamento, visto che le elaborazioni non sono immediate e visto che si tratta di un tema molto sentito.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle Finanze*. Assolutamente.

PAOLO PUGLISI, *direttore della direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale*. Nella consultazione pubblica, gli elementi più rilevanti sono quelli emersi nell'ambito dei commenti della stampa specializzata.

Segnalo il problema – che, tra l'altro, non era stato ben compreso – dell'estensione dell'obbligo dichiarativo nell'ipotesi in cui sussistesse una facoltà per l'ente locale di riduzione dell'aliquota. Questo non era stato ben compreso neanche nelle prime bozze, dove l'idea di fondo era che soltanto nel caso in cui un comune abbia effettivamente deliberato una riduzione dell'aliquota si rende necessaria la dichiarazione, perché in quel caso il comune deve sapere a quale ambito si applica tale riduzione. Non si tratta, chiaramente, di un obbligo dichiarativo *erga omnes* sulla base di una mera e ipotetica facoltà. Il primo punto è stato chiarito; resta da affinare un problema relativo agli immobili locati, sempre ove il comune ne abbia deliberato la riduzione prevedendo in sede tecnica (ce ne stiamo occupando in queste ore) la possibilità di far riferimento ad altri dati presenti presso la banca dati dell'Anagrafe tributaria dell'Agenzia delle entrate. Siamo in fase di approfondimento, perché non tutti i comuni hanno convenzione con l'Agenzia delle entrate; ad ogni modo, l'ambito della numerosità delle dichiarazioni è contenuto al massimo per ottemperare agli obiettivi di cui ha parlato la professoressa.

Il terzo aspetto che è stato segnalato in sede di consultazione consiste nella compatibilità tra quanto si era già dichiarato ai fini ICI e quanto è necessario dichiarare adesso ai fini IMU.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per le informazioni; il nostro invito è di accelerare ma anche di valutare un'ipotesi di slittamento per consentire a tutti i contribuenti di effettuare l'adempimento con serenità.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle Finanze*. In realtà, la questione di una non corretta applicazione dell'IVA sulla TIA è riemersa quest'anno in esito ad alcune sentenze della Corte di cassazione che hanno messo in discussione una circolare del Dipartimento in cui si

estendeva la portata della TIA 1 e la sua interpretazione autentica nella prima fase di crisi e di gestione critica del problema. Con riferimento alla TIA 2, occorreva trovare una soluzione tecnica che tenesse conto della complessità delle implicazioni delle sentenze della Corte costituzionale originaria. Infatti, non parlo solo del grosso problema finanziario che c'era e che c'è, ma anche del problema tecnico, anzi, della marea di problemi tecnici che abbiamo; se i contribuenti si rivolgono alle società fornitrici per il rimborso dell'IVA e queste rispondono loro che l'IVA è stata versata all'Erario, omettono di dire che l'hanno detratta nell'effettuare il versamento. La situazione ha un profilo molto delicato di carattere finanziario, perché se vi fossero state le risorse disponibili per provvedere indipendentemente – prescindendo, ad esempio, dal ricalcolo dell'IVA effettivamente dovuta dalle società – la questione si sarebbe potuta risolvere. C'è il grosso problema per i contribuenti che hanno consapevolezza di aver pagato un tributo non dovuto. Detto questo, rispetto alla complessità della situazione che si è generata, il Governo ha previsto, a partire dal primo gennaio 2013, l'introduzione di quello che sarà indiscutibilmente un tributo sui rifiuti e sui servizi, sul quale non si applicherà l'IVA. La disciplina del TARES (Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi), che è inserita nel decreto-legge n. 201 e che sarà direttamente operativo a partire dal primo gennaio del 2013, richiama sì un regolamento, ma quello che riguarda la determinazione del costo. Inoltre, si prevede anche che, in assenza dell'emanazione dello stesso, si potrà utilizzare il precedente regolamento del decreto Ronchi. È una disciplina compiuta, che consentirà a tutti gli enti locali di applicare il tributo a partire dal primo gennaio.

Credo che sarebbe utile, opportuno e importante che il Parlamento considerasse, per esempio, una nuova disposizione di interpretazione autentica analoga a quella già fatta; non riesco a immaginare un modo diverso di risolvere il problema per il complesso dei contribuenti che sono persone fisiche, per le società affidatarie del servizio e per i contribuenti che sono società.

PRESIDENTE. La sua impostazione è corretta; tuttavia, la disposizione che si farebbe sarebbe solo riproduttiva di quella precedente, con il rischio di censure costituzionali; secondo me, ci troviamo in una vicenda da cui non si esce facilmente. Occorre trovare le risorse per dar corso ai rimborsi: non è un vostro problema tecnico ma uno più generale; tuttavia, gli importi sono notevoli.

PAOLO PUGLISI, *direttore della direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale*. La parte della sentenza della Corte costituzionale sull'imponibilità IVA costituiva un *obiter dicta* su una sentenza che riguardava un altro argomento.

PRESIDENTE. Ciononostante, l'oggetto della sentenza era l'ammissibilità del contenzioso dinanzi alle commissioni tributarie e purtroppo, tutto si è innescato a partire da quella sentenza, che ha generato una deriva generale. La professoressa ha ragione: attraverso la detrazione, le imprese hanno risolto i loro problemi, ma le persone fisiche con queste pronunce che riconoscono loro il diritto alle somme, vedono invece poco o niente. Anche gli enti locali, dal lato loro, hanno difficoltà.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle Finanze*. Abbiamo avuto l'occasione di confrontarci sia con le associazioni di categoria delle imprese fornitrici dei servizi sia con quelle dei consumatori, che rappresentano la parte più debole e fanno emergere la questione più dolorosa di principio. A ogni realtà abbiamo fatto apprezzare che, nella struttura di un tributo dovuto, a fronte del servizio di raccolta rifiuti deve essere normalmente coperto tutto il costo del servizio, e se il servizio fosse stato finanziato attraverso un tributo, questo avrebbe dovuto includere l'IVA pagata dal comune alla società. I consumatori si sentivano derubati; in

realtà, quelli che hanno pagato 100 + 20 (perché allora l'IVA era 20) avrebbero pagato 120 di tariffa.

Resta davvero una dolorosa questione di principio, perché è sgradevole che a un certo punto si dica che vi è un tributo, non dovuto, che è stato pagato ma non sarà restituito. Quell'onere sarebbe stato ineludibile, in particolare per i consumatori. Per l'amministrazione è pressoché impossibile risolvere il problema; ad ogni modo, abbiamo compiuto ogni sforzo perché la norma del « salva-Italia », che riscrive il sistema di tassazione dei tributi, faccia ordine in questa disciplina che ha generato tanti problemi per gli utenti dei servizi e per l'amministrazione.

L'ultima domanda del senatore Barbolini concerne le stime sulla distribuzione comunale del taglio delle variazioni al Fondo sperimentale di riequilibrio che si sono stabilizzate nel corso di quest'anno a seguito dell'acquisizione di dati relativi all'IMU e all'ICI. Ricordo che la variazione del Fondo sperimentale di riequilibrio che si è generata per effetto dell'anticipazione dell'IMU è data, per ogni comune, da una somma algebrica fatta di tre termini: l'IMU, l'ICI e l'addizionale comunale IRPEF. In particolare, il Fondo sperimentale di riequilibrio veniva tagliato e integrato a seconda che il risultato dell'IMU meno l'ICI meno l'addizionale IRPEF fosse positivo o negativo. Se la nuova IMU – quella con la base imponibile e l'aliquota aumentata – è maggiore della vecchia addizionale IRPEF, le maggiori risorse non rimangono al comune ma vengono tagliate dal Fondo sperimentale di riequilibrio assicurando la neutralità finanziaria per il comune; se, invece, il risultato risulta inferiore, vi è un'integrazione con i tagli di riequilibrio. Stabilita la regola di mantenimento della neutralità finanziaria per le variazioni del fondo, sono state costruite le distribuzioni di queste diverse componenti (per fortuna, non è mai entrata nella discussione la distribuzione tra i comuni dell'addizionale comunale). Nel corso di quest'anno, l'IMU è stata distribuita tra tutti gli 8.000 comuni, in prima battuta sulla base dati catastali integrata ai quali è stata poi applicata la maggiorazione del coefficiente moltiplicativo previsto dal « salva-Italia » e la maggiorazione dell'aliquota ordinaria.

Per quanto riguarda l'ICI, invece, è stata ripartito il gettito dell'ICI (come riportato nella relazione tecnica del decreto « salva-Italia ») che risultava in contabilità nazionale ISTAT al 31 dicembre. I 9,1 miliardi di ICI sono stati ripartiti tra 8.000 comuni. Fin qui non si sono presentati problemi; per quanto riguarda l'IMU, però, le stime sono cominciate a diventare proiezioni, perché è arrivato il gettito della prima rata e le stime sono state corrette. Le proiezioni del gettito che è già entrato contengono degli elementi stimati, non sono una proiezione integrale, e il gettito finale proiettato non è risultato essere il doppio della prima rata. Tra le ragioni fondamentali di questo fenomeno, l'imposta dovuta sulle abitazioni principali poteva essere anche in tre rate, quindi si è tenuto conto anche di questo per proiettare il gettito in maniera corretta.

In secondo luogo, per gli immobili fantasma e per i fabbricati rurali è previsto l'accatastamento entro il 30 novembre, quindi il gettito relativo a quegli immobili arriverà soltanto a dicembre e lo si è potuto solo stimare, perché non c'è, non esiste nella prima rata, che, pertanto, non è stata raddoppiata. Inoltre, sono state stimate anche le code dei versamenti dovuti fino alla fine dell'anno e il gettito dell'IMU è stato proiettato alla fine del 2012.

Tutto questo ha generato innumerevoli domande ai comuni, che, avendo incassato tanto, si domandavano perché non avevano il doppio. Non era il doppio dell'effettivo dato del gettito della prima rata (un dato obiettivo, anche perché, finalmente, è arrivato attraverso F24) per tutti i motivi che ho elencato.

Ho dimenticato di aggiungere un altro importante fattore proiettato che non riflette esattamente il gettito incassato dalla prima rata: il terremoto. Per i comuni interessati dal terremoto, esso è stato solo stimato.

Fatto 100 il gettito della prima rata, la proiezione della fine dell'anno non è 200 ma un numero diverso, perché stimiamo tutti i fattori – immobili fantasma, fabbricati rurali, prima casa in tre rate, terremotati – che, nella misura in cui sono stimati, possono essere dibattuti tra il sindaco e l'amministrazione. Posso assicurarvi che le stime sono state calcolate con la maggiore correttezza e accuratezza possibile, e che sono state discusse in tavoli tecnici dalla finanza locale e all'interno di numerose riunioni tra l'ANCI e il Dipartimento. Sono numeri sui quali sono molto tranquilla.

Un altro grosso problema si è generato perché l'ISTAT ha rivalutato il suo gettito ICI, come accade regolarmente. L'ISTAT, infatti, procede nella rivalutazione dei dati di contabilità nazionale (il gettito ICI è uno di questi), e intorno al mese di marzo ha riferito che il dato ICI emerso nella prima valutazione (9,1 miliardi di euro) era ora pari a 9,47 (ma sarebbe stato ancora rivisto). Ovviamente, dato il gettito dell'IMU, più cresce il gettito dell'ICI, più si riduce il trasferimento. Tutti volevano i 9,4 miliardi dell'ISTAT, e li volevano ripartiti, ma ciò non è possibile perché richiederebbe una copertura. Siamo d'accordo a tener conto di ciò. D'intesa con l'ANCI, si è scelto di cercare una soluzione tecnica – essenzialmente un algoritmo – per distribuire il gettito dell'ICI tra i comuni proprio con l'obiettivo di consentire ai sindaci di riconoscersi nel numero che veniva dalla distribuzione. Per poter assicurare tale risultato, abbiamo scelto di utilizzare nella maniera migliore possibile i dati dei certificati di conto consuntivo.

Lei, Presidente, che è stato assessore, conosce perfettamente i limiti dell'informazione che questo strumento fornisce. I certificati di conto consuntivo sono stati acquisiti nell'anno, aggiornati di recente dal Ministero dell'interno e utilizzati per ridistribuire il gettito ICI tenendo conto dell'accertato del riscosso, non dei dati dei certificati di conto consuntivo di un anno ma con riferimento a un biennio. Nonostante tutto questo, sono emerse varie anomalie di cui si è discusso in sede tecnica in Conferenza Stato-città con l'ANCI e sono state introdotte delle clausole di salvaguardia alla modifica delle distribuzioni perché siamo dovuti intervenire sulle distribuzioni e abbiamo dovuto modificarle in modo da assicurare la più equa ripartizione possibile tra i comuni.

Siccome le risorse sono quelle, non vi è modo di far uscire vincenti tutti i comuni da questa operazione. L'ultima distribuzione è stata pubblicata venerdì della scorsa settimana in esito a interventi nei quali si è tenuto conto con grande cura dei comuni terremotati e della distribuzione degli immobili di proprietà dei comuni (che è un altro problema); ci si è accertati che il rapporto tra ICI ed IMU fosse ragionevole rispetto al fatto che la base imponibile dell'ICI – grazie a Dio – non si disintegra e il rapporto teorico tra ICI e IMU si può calcolare, perché l'IMU è l'ICI con una base imponibile aumentata e un'aliquota diversa. Si è cercato di tener conto di tutto questo e si sono anche recuperate delle risorse, nella legge di stabilità, pari a 120 milioni di euro per consentire che la distribuzione non penalizzasse troppo i comuni terremotati. Al netto di possibili ulteriori recuperi di risorse, la migliore distribuzione attuabile dei tagli del Fondo sperimentale di riequilibrio è quella che risulta dalle attuali stime.

Vorrei sottolineare che questo complicato processo è stato portato avanti con la massima apertura e trasparenza, assicurando la massima disponibilità agli interlocutori istituzionali, a partire dall'ANCI per finire ai sindaci degli 8.000 comuni d'Italia. Nella consapevolezza di quanto ciò sia importante e delicato, il Dipartimento non sarebbe neanche attrezzato a fare tutto ciò; stiamo compiendo uno sforzo che, in alcune circostanze, è paralizzante per la nostra attività istituzionale. Non siamo attrezzati per agire da *contact center* dei comuni, e da quando le distribuzioni di taglio del fondo sono sul portale del federalismo fiscale, il direttore dell'Istituto studi e ricerche economico-fiscali è tempestato dai sindaci, ognuno dei quali vuole risolvere il proprio caso personale.

Nella consapevolezza della fase complicata e difficile che stiamo attraversando tutti, e nella consapevolezza della gravità dei tagli che tutti gli enti locali hanno subìto, cerchiamo di fare quello che possiamo. Voglio sottolineare che abbiamo svolto un lavoro condiviso in sede tecnica, nella Conferenza Stato-città, che a me rassicura.

Se fosse ancora qui, il senatore Barbolini ci rammenterebbe quali comuni non si riconoscono nei dati. So che questo è possibile perché mi è già successo con alcuni vostri colleghi: forse non ha ancora visto l'ultima distribuzione di venerdì, e mi auguro che anche lui si possa rassicurare.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per il contributo che ci hanno dato e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,35.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 15 febbraio 2013.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00

16STC0023230